# Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016


**30 420** **Emancipatiebeleid**

**Nr. 247** **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 juni 2016

In de Hoofdlijnenbrief emancipatiebeleid 2013 – 2016 van 10 mei 2013[1] is toegezegd dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een verkenning zal uitvoeren naar de vraag of, en zo ja hoe, het verbod van discriminatie op grond van genderidentiteit en genderexpressie in de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb) kan worden geëxpliciteerd. In de *mid-term review* van dit beleid van 19 december 2014[2] is deze toezegging herhaald en is deze tevens aangescherpt in dier voege dat de verkenning zal zien op de wijze waarop deze gronden kunnen worden geëxpliciteerd. Voorts is daarin toegezegd dat bij de verkenning zal worden gekeken naar onderzoek, de wettelijke bescherming van transgenders in andere landen en internationale aanbevelingen. Met deze brief geef ik, mede namens de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, uitvoering aan die toezegging.

## 1. Discriminatie van transgenders in Nederland

In het rapport «Worden wie je bent. Het leven van transgenders in Nederland» berekent het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) op basis van onderzoek uit 2006[3] dat van de Nederlandse bevolking tussen de 15 en 70 jaar, naar schatting 48.000 personen een incongruente of ambivalente genderidentiteit heeft[4]. Dat wil zeggen dat er bij hen een incongruentie bestaat tussen het geslacht dat bij de geboorte is toegekend en het beleefde geslacht, of dat zij ambivalent zijn ten aanzien van het beleefde geslacht. Dat laatste wil zeggen dat zij zich soms man en soms vrouw

[1] Kamerstuk 30 420, nr. 180.
[2] Kamerstuk 30 420, nr. 211.
[3] Kuyper, Lisette (2006). Seksualiteit en seksuele gezondheid bij homo- en biseksuelen. In: Floor Bakker en Ine Vanwesenbeeck (red.), *Seksuele gezondheid in Nederland 2006*. Delft: Eburon (RNG-studies nr. 9).
[4] Keuzenkamp, Saskia, (2012) *Worden wie je bent. Het leven van transgenders in Nederland*. Den Haag: SCP.


kst-30420-247
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2016

voelen, of noch man en noch vrouw, of vooral, maar niet volledig man of vrouw. De term transgenders wordt gebruikt om de groep mensen aan te duiden bij wie de genderidentiteit (het beleefde geslacht) niet (geheel) overeenkomt met het bij de geboorte toegekende geslacht.

Uit het onderzoek van het SCP volgt dat niet alle transgenders behoefte hebben om conform hun genderidentiteit te leven. Sommigen laten hun genderexpressie – de wijze waarop zij uiting geven aan hun genderidentiteit door middel van onder meer kleding, haardracht, gedrag, spraak en lichaamskenmerken – conform het geslacht dat hen bij de geboorte is toegekend of zij volstaan ermee om bijvoorbeeld alleen online het andere geslacht aan te nemen of zich (af en toe) als het andere geslacht te kleden. Andere transgenders hebben de behoefte om hun uiterlijk (lichaamskenmerken, kleding) in meer of minder vergaande mate aan te passen aan hun genderidentiteit. Van de 459 respondenten was 36 procent (45% van degenen die bij de geboorte het vrouwelijk geslacht kregen en 30% van degenen die bij het geboorte het mannelijk geslacht kregen) volledig van geslacht veranderd. Bijna éénderde van de 459 door het SCP geïnterviewde transgenders gaf aan dat zij (bijna) nooit of slechts af en toe conform de gewenste genderidentiteit leven. Dat komt met name door angst voor negatieve consequenties, onzekerheid en schaamte. Op het werk bleek maar 45% van de respondenten open te zijn over de genderidentiteit.

Mensen met een incongruente of ambigue genderidentiteit lopen tegen het binaire seksemodel aan, de indeling van de samenleving in twee geslachten. Je behoort ofwel tot het ene, ofwel tot het andere geslacht. Tussenvormen zijn in Nederland juridisch niet mogelijk, hoewel daarover af en toe wel discussie is. In sociaal en moreel opzicht is voor de acceptatie van een fluïde geslachtsbegrip nog een lange weg te gaan, ingebakken als het zit in onze samenleving en onze taal om in twee statische categorieën – man en vrouw – te denken en belang te hechten aan duidelijkheid daaromtrent. Dit volgt ook uit de LHBT-monitor 2016 van het SCP van mei 2016, waarin het SCP opvattingen over en ervaringen van lesbische, homoseksuele, biseksuele en transgender personen in kaart heeft gebracht[5]. Uit het onderzoek blijkt dat 10% van de Nederlanders negatief is over transgenders. Een grotere groep is echter negatief over personen van wie zij niet direct kunnen zien of inschatten of zij man of vrouw zijn. Een incongruente of ambigue genderidentiteit kan gedoe of verlegenheid opleveren, maar het kan ook leiden tot uitsluiting en discriminatie. Veel belangenorganisaties van transgenders maken zich daarom sterk voor afschaffing of vermindering van sekse registratie op (officiële) documenten. Een interdepartementale ambtelijke werkgroep buigt zich, mede naar aanleiding van het WODC rapport «M/V en verder» van 2014[6], op dit moment over de vraag hoe om kan worden gegaan met sekseregistratie, of er situaties zijn waarin sekseregistratie kan worden afgeschaft of – als dat niet mogelijk of wenselijk is – dat het opgeven van het geslacht een vrije keuze kan zijn.

Transgenders hebben daarnaast te maken met pestgedrag, uitsluiting of discriminatie vanwege hun uiterlijk: zij lopen tegen de heersende opvattingen aan over hoe mannen en vrouwen eruit zien of horen te zien. Uit het SCP-onderzoek «Worden wie je bent» volgt dat 42% van de geïnterviewde transgenders in het jaar voorafgaand aan het onderzoek

---

[5] Kuyper, Lisette (2016), *LHBT-monitor 2016, opvattingen over en ervaringen van lesbische, homoseksuele, biseksuele en transgender personen*, Den Haag: SCP.

[6] Brink, M. van den, Tigchelaar, J (2014), *M/V en verder, sekseregistratie door de overheid en de juridische positie van transgenders*. Utrecht: Utrecht Centre for European Research into Family Law (UCERF), WODC.

wel eens een negatieve reactie had gekregen op het trans-zijn. Ook Europa-breed geeft 46% van de transgenders aan last te hebben van discriminatie[7]. Transgenders voelen zich in Europa vaker gediscrimineerd door hun werkgever dan homoseksuele mannen (29% ten opzichte van 20%) en lesbische vrouwen (21%). In Nederland kreeg 12% van de door het SCP geïnterviewde respondenten minstens een keer per maand een negatieve reactie. Daarbij ging het om afkeurende blikken, belachelijk maken (25%), flauwe grappen (19%), uitschelden (12%), buitensluiten (11%), bedreiging (5%), aanvallen (2%), seksuele intimidatie (5%) en vernieling van eigendommen (2%). Deze negatieve reacties deden zich voor in de openbare ruimte, maar ook op het werk en op school – daar ging het vooral om afkeurende blikken en flauwe grappen. Ook in winkels krijgen transgenders met discriminatoire bejegening te maken, zoals het vragen om identificatie en het vervolgens uitgebreid of met collega's vergelijken van dat identificatiebewijs – en dan met name de geslachtsaanduiding – met de persoon in kwestie, terwijl andere klanten staan te wachten[8]. Uit het onderzoek van Lokaal Centraal «Gestreden als Don Quichot tegen windmolens» uit 2014, over geweld tegen burgers vanwege hun seksuele gerichtheid of genderidentiteit in hun directe woonomgeving[9], volgt dat lesbische vrouwen, homoseksuele mannen, biseksuelen en transgenders (LHBT's) regelmatig het slachtoffer worden van discriminatoir geweld in hun woonomgeving. In deze kwalitatieve studie zijn 22 casus bekeken van geweld tegen LHBT's. Deze gevallen van geweld tegen LHBT's deden zich voor in heel Nederland, in kleine gemeenten en in (middel)grote. Er was in de onderzochte casus altijd sprake van meerdere incidenten van geweld of dreiging van geweld. Het geweld bestond uit schelden, pesten, vernieling, mishandeling en zelfs doodsbedreiging. Uit het SCP onderzoek «Worden wie je bent» volgt dat lang niet alle slachtoffers van discriminatie aangifte doen of daarvan melding maken. Van de geïnterviewden die een van de ernstiger feiten meemaakten, ging 84% niet naar de politie of een antidiscriminatievoorziening.

Als het gaat om welbevinden scoren transgenders op alle fronten slecht zo blijkt uit het SCP-onderzoek «Worden wie je bent»: zij zijn vaker dan anderen werkloos, twee derde is eenzaam, een kwart zeer eenzaam, de helft van de respondenten heeft psychische problemen en meer dan twee derde van de transgenders heeft suïcidale gedachten, terwijl 21% een poging tot suïcide heeft gedaan. Deze percentages zijn allemaal (veel) hoger dan gemiddeld in Nederland. Ter vergelijking: gemiddeld in Nederland is 30% van de bevolking eenzaam en heeft 8% suïcidale gedachten.

Uit de oordelen die het College voor de Rechten van de Mens heeft gegeven naar aanleiding van klachten van transgenders volgt ten slotte dat transgenders soms te maken krijgen met (in)directe discriminatie door zorgverzekeraars, omdat in de regels voor vergoedingen bewust of onbewust geen rekening is gehouden met transgenders.

---

7 FRA EU LGBT Survey, European Union Lesbian, Gay, bisexual and transgender survey, 2013. Aan dit onderzoek deden 93.079 respondenten mee uit de Europese Unie en Kroatië.

8 Voorbeeld uit de FRA EU LGBT Survey 2013.

9 Witte, Rob, Moors, Hans, m.m.v. Bon, Saskia van (2014),»*Gestreden als Don Quichot tegen windmolens.» Onderzoek naar geweld tegen burgers vanwege hun seksuele gerichtheid of genderidentiteit in hun directe woonomgeving*. Tilburg: Lokaal Centraal, Expertgroep Maatschappelijke Vraagstukken.

## 2. Verbod van discriminatie van transgenders

Discriminatie van transgenders is verboden in Nederland. Dat volgt uit het verbod van onderscheid op grond van geslacht dat is neergelegd in artikel 1 van de Grondwet en in de Algemene wet gelijke behandeling. Dat transgenders worden beschermd door het verbod van discriminatie op grond van geslacht volgt uit jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese gemeenschappen en uit oordelen van het College voor de Rechten van de Mens. Het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen heeft zich tot nu toe alleen uitgesproken over transgenders die een geslachtsverandering (willen) ondergaan of hebben ondergaan[10]. Het College voor de Rechten van de Mens heeft in een oordeel uit 2014 aldus verwoord wie er een beroep kunnen doen op het verbod van discriminatie op grond van geslacht[11]: «Om de bescherming van de gelijkebehandelingswetgeving te kunnen genieten is het niet noodzakelijk dat iemand wordt gediscrimineerd omdat hij/zij man of vrouw is. Ook wanneer iemands genderidentiteit in het geding is die buiten de binariteit van man en vrouw valt, kan een beroep op de gelijkebehandelingswetgeving worden gedaan.»

Dat discriminatie van transgenders verboden is, staat dan ook niet ter discussie. Wel bevelen diverse (internationale) organisaties aan om dit verbod te expliciteren in de gelijkebehandelingswetgeving, om zodoende de bekendheid van dit verbod bij zowel slachtoffers als normadressaten te vergroten. Zo heeft de Parlementaire Assemblée van de Raad van Europa in een resolutie over de rechten van transgenders van 22 april 2015 aanbevolen om het verbod van discriminatie te expliciteren[12]. Eerder al had de Mensenrechtencommissaris van de Raad van Europa in een rapport over discriminatie van transgenders de aanbeveling gedaan om genderidentiteit op te nemen in de lijst van discriminatiegronden[13]. Het Europese parlement heeft dezelfde aanbeveling gedaan in 2014[14]. Het rapport «Being Trans in de European Union» van de EU Fundamental Rights Agency van mei 2015[15] bevat een aanbeveling aan de Europese wetgever om ervoor te zorgen dat de wetgeving discriminatie op grond van genderidentiteit omvat. Ook het College voor de Rechten van de Mens, de sociaaleconomische Raad (SER) en belangenorganisaties van (LHB)T’s zoals het COC, het Transgender Netwerk Nederland (TNN) en de Europese belangenorganisatie Ilga-Europe hebben aanbevolen om transgenders expliciet te beschermen tegen discriminatie.

In veel andere Europese landen is dit ook al gebeurd. In België en in de provincie Vlaanderen is discriminatie op grond van genderidentiteit en genderexpressie expliciet opgenomen in de gelijkebehandelingswetgeving. Zo ook in Noorwegen, Zweden, Finland, Malta, Griekenland en Kroatië[16]. In een aantal andere Europese landen zijn vergelijkbare

---

[10] Zie ook het rapport van de European Network of Legal Experts in the non-discrimination field, *Trans and intersex people – Discrimination on the grounds of sex, gender identity and gender expression*, European Commission, June 2011, dat een overzicht geeft van de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU.

[11] College voor de Rechten van de Mens 1 juli 2014, oordeel 2014–78. Dit oordeel betrof overigens een klacht van een persoon met een intersekse-conditie. Dezelfde lijn is echter daarna herhaald in een oordeel over een klacht van een transgender persoon, oordeel 2015–58.

[12] Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Resolution 2028 (2015).

[13] Commissioner for Human Rights, *Discrimination on grounds of sexual orientation and gender identity in Europe*, September 2011.

[14] European Parliament resolution of 4 February 2014 on the EU Roadmap against homophobia and discrimination on grounds of sexual orientation and gender identity (2013/2183(INI)).

[15] Fundamental Rights Agency, *Trans zijn in de Europese Unie – vergelijkende analyse van gegevens uit de Europese LHBT enquête, samenvatting*, mei 2015.

[16] Een actueel overzicht is te vinden op de website van Ilga Europe, http://www.ilga-europe.org/.

begrippen opgenomen in de gelijkebehandelingswetgeving om aan te duiden dat het verboden is om mensen te discrimineren op basis van hun genderidentiteit, zoals seksuele identiteit (Duitsland, Spanje en Hongarije) of gender identificatie (Slowakije)[17].

### 3. Mogelijkheden tot wijziging van de Awgb

In navolging van de aanbevelingen, zal de Awgb gewijzigd worden om het verbod van discriminatie van transgenders te expliciteren. Er zijn meerdere mogelijkheden om deze wijziging vorm te geven. Allereerst is het mogelijk om een nieuwe discriminatiegrond toe te voegen aan de lijst met discriminatiegronden die worden genoemd in artikel 1, eerste lid, onder b en c, Awgb. De vraag die daarbij rijst is of de vooroordelen, de uitsluiting en de vormen van discriminatie waarmee transgenders worden geconfronteerd, alleen voor transgenders gelden of dat ook niet-transgenders die niet voldoen aan de stereotype ideeën over hoe mannen en vrouwen eruit zien, spreken en zich gedragen, daarmee – mogelijk in mindere mate – te maken krijgen. In het laatste geval zou opname van een aparte discriminatiegrond tot overlap of tot afbakeningsproblemen kunnen leiden.

Een andere mogelijkheid is het opnemen van een nieuw artikellid in artikel 1 Awgb, vergelijkbaar met het tweede lid van artikel 1 Awgb. In dat artikellid wordt dan vermeld dat onder direct onderscheid op grond van geslacht mede moet worden verstaan onderscheid op grond van genderidentiteit en eventueel ook genderexpressie. Deze mogelijkheid sluit meer direct aan bij de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU en de oordelenlijn van het College voor de Rechten van de Mens, die immers hebben geoordeeld dat transgenders beschermd worden door het verbod van discriminatie op grond van geslacht. Vermelding in de lijst met discriminatiegronden blijft in deze variant echter achterwege. Of alleen de term genderidentiteit moet worden opgenomen, zoals aanbevolen door diverse internationale organisaties, of zowel de term genderidentiteit als de term genderexpressie, zoals in veel andere Europese landen is gedaan, is daarbij de vraag. Voor het opnemen van alleen de term genderidentiteit pleit dat voor geen van de overige discriminatiegronden het uiten ervan of de «zijnskenmerken» expliciet beschermd zijn: die worden begrepen onder de discriminatiegronden. Zo valt onder de discriminatiegrond godsdienstige overtuiging niet alleen het hebben van een innerlijke godsdienstige of levensbeschouwelijke overtuiging, maar ook het daarnaar leven en het uiten van die overtuiging in het publieke domein. Dit wordt allemaal beschermd door het verbod van discriminatie op grond van godsdienst of levensovertuiging. De vraag is of dit anders is bij transgenders omdat bij transgenders die in transitie zijn de uiterlijke verschijningsvorm (nog) niet altijd overeen hoeft te komen met de genderidentiteit. Voor het opnemen van zowel de term genderidentiteit als de term genderexpressie pleit ook, naast mogelijk het voorgaande en de praktijk in andere landen, dat deze termen doorgaans in één adem worden genoemd. Tegelijkertijd kan het juist ook moeilijk zijn om in concrete zaken te ontwarren of iemand nu wordt gediscrimineerd vanwege zijn of haar genderidentiteit of diens genderexpressie.

Bij het uitwerken van de wetswijziging zal een keuze moeten worden gemaakt tussen de verschillende mogelijkheden, waarbij helderheid van de normstelling, wetssystematiek en praktische hanteerbaarheid van de norm voor diegenen die hem moeten toepassen – College voor de Rechten van de Mens, rechtspraak – relevante overwegingen zijn.

---

[17] Zie het rapport van de European Network of Legal Experts in the non-discrimination field, *Trans and intersex people – Discrimination on the grounds of sex, gender identity and gender expression*, European Commission, June 2011.

Omdat geen materiële wijziging van de wetgeving is beoogd maar uitsluitend een verheldering, bestaat er in beginsel geen noodzaak om andere wet- en regelgeving aan te passen. Desalniettemin past in het verhelderen van de normstelling dat ook wordt nagedacht over mogelijke gevolgen van het verbod van discriminatie van transgenders voor wet- en regelgeving waarin expliciet onderscheid wordt gemaakt tussen mannen en vrouwen en een eventueel daaruit voortvloeiende noodzaak om ook die wet- en regelgeving te wijzigen. Daarbij gaat het om onder meer de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen, het Besluit gelijke behandeling, het Besluit beroepsvereisten waarvoor het geslacht bepalend is en de bepalingen waarin een onderscheid wordt beoogd tussen mannen en vrouwen die worden genoemd in de bijlage bij het rapport «»M/V en verder»[18].

Over het vervolgtraject richting een wetswijziging zal uw Kamer zo spoedig mogelijk worden geïnformeerd.

**4. Intersekse-conditie**

De hierboven genoemde (inter)nationale (belangen)organisaties hebben ook diverse aanbevelingen gedaan om de positie van mensen met een intersekse-conditie te versterken, onder meer door het opnemen van een expliciet verbod van deze vorm van discriminatie[19]. Van een intersekse-conditie is sprake bij een variëteit in de externe of interne geslachtskenmerken. Het gaat om verschillen in chromosomen, geslachtsklieren of anatomie die niet altijd een medisch probleem hoeven op te leveren. Daarom wordt gesproken van een conditie, niet van een aandoening. Uit onderzoek volgt dat ook mensen met een intersekse-conditie geconfronteerd worden met vooroordelen en met vaststaande ideeën over de (uiterlijke) geslachtskenmerken van mannen en vrouwen en mannelijkheid en vrouwelijkheid. Soms leidt dit tot ongemakkelijke situaties of negatieve reacties, soms tot discriminatie – al wordt dit mogelijk niet altijd door henzelf als zodanig ervaren –, bijvoorbeeld op het werk, op school of bij het sporten[20]. Een veelbesproken onderwerp is de lange tijd door artsen gevoelde noodzaak van medisch ingrijpen bij (zeer jonge) kinderen om de geslachtsorganen aan te passen aan wat «normaal» is. Een noodzaak die vaker voort leek te komen uit sociaal-culturele overtuigingen dan uit medische redenen.

Ook voor mensen met een intersekse-conditie geldt dat discriminatie vanwege geslachtskenmerken – of een geslachtsvariatie – al verboden is in de huidige gelijkebehandelingswetgeving. In oordeel 2014–78 van 1 juli 2014 oordeelde het College voor de Rechten van de Mens dat het verbod van discriminatie op grond van geslacht ook een verbod van discriminatie van mensen met een intersekse-conditie omvat. Denkbaar is evenwel dat in de Awgb ook het verbod van discriminatie van mensen met een intersekse-conditie expliciet wordt opgenomen. Dit zou mogelijk ook de

---

[18] Brink, M. van den, Tigchelaar, J (2014), *M/V en verder, sekseregistratie door de overheid en de juridische positie van transgenders*. Utrecht: Utrecht Centre for European Research into Family Law (UCERF), WODC.

[19] Internationaal wordt dit onder meer aanbevolen in het rapport van de Mensenrechtencommissaris van de Raad van Europa *«Human rights and intersex people»* van april 2015. Nationaal pleiten onder meer het COC en TNN voor aanpassing van de Awgb.

[20] Lisdonk, Jantine van (2014), *Leven met intersekse/DSD – een verkennend onderzoek naar de leefsituatie van personen met intersekse/DSD*, Den Haag: SCP en Heesch, M.A. van (2015), *Ze wisten niet of ik een jongetje of een meisje was: kennis, keuze en geslachtsvariaties. Over het leven met en het kennen van intersekse-condities in Nederland*, proefschrift, Universiteit van Amsterdam. Zie ook het rapport van de Mensenrechtencommissaris van de Raad van Europa, *Human rights and intersex people*, van april 2015. Zie ook het rapport van de FRA, *the fundamental rights of intersex people*, van april 2015.

bewustwording bij medische en andere professionals over de behandeling van personen met een intersekse-conditie ten goede komen. Een mogelijkheid om de wet hiervoor aan te passen is om in een nieuw artikellid in artikel 1 Awgb te vermelden dat onder direct onderscheid op grond van geslacht mede moet worden verstaan onderscheid op grond van geslachtskenmerken. Ook hierin zal een keuze moeten worden gemaakt. Hierover zal uw Kamer in het kader van de hierboven aangekondigde wetswijziging worden geïnformeerd.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk